

# 宮城県における「特定非営利活動促進法の運用方針」 の制定について

平成19年3月31日

宮城県環境生活部NPO活動促進室

(制定の趣旨)

平成10年に特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という。）が施行され、簡易かつ迅速な手続で法人格を取得することができるようになった。宮城県においても、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）の設立認証数は年々増加し、各法人は様々な分野で多様な活動を展開し、新たな公益の担い手として期待が高まっている。

しかし、NPO法人の増加に伴い、NPO法人が関与した不祥事も散見されるようになり、本来、市民に評価されるべき公益活動を行っている他のNPO法人へも悪影響を及ぼしかねない状況である。また、平成17年度に宮城県監査委員が実施した「社会福祉法人等の設立及び指導監督に関する事務に係る行政監査」においても、NPO法人に対する県の厳格な対応を求めている。

このような状況を受け、今回、NPO法人の健全な発展に資するため、NPO法の法定要件である「主たる目的性」及び「非営利性」に関する運用上の判断基準を、認証時に適用する「認証基準」と法人運営時に適用する「監督基準」として明確化した運用方針及びNPO法人の説明責任の履行と市民による選択・監視機能の一層の充実を図るため、NPO法人自らが市民に対して説明を行うよう求める「市民への説明要請」を、認証時及び監督時において行うための運用方針を内容とする「宮城県における特定非営利活動促進法の運用方針」を制定するものである。

なお、本方針の運用に関して、宮城県民間非営利活動促進委員会から、「NPO法人の健全な発展に資するという目的に即し、NPO法人の多様性等に十分配慮して行うこと」との意見があった。宮城県としては、この意見を踏まえ、【運用上の留意事項】として附記するとともに、本方針の運用状況を同委員会へ情報提供する等透明性の確保に努めるものである。

## 法定要件適合性の一層の明確化

「特定非営利活動を行うことを主たる目的」（法第2条第2項）とすること、「営利を目的としないものであること」（法第2条第2項第1号）という法定の認証要件に関し、最低限満たす必要のある基準を明確にし、より一層透明性を確保するため、以下の事項を運用上の判断基準とする。ただし、その判断にあたっては、収支規模だけでなく事業の実施回数や従事者の人数、期間など、その活動全般を見るといった総合的な視点で行うこととする。

また、NPO法人は、設立後においても当然に認証基準を満たしている必要がある。ただし、法第41条第1項に基づく報告徴収・立入検査（以下「報告徴収等」という。）の対象となり得る監督関係の運用上の判断基準については、一時的な要因や特殊事情から、認証基準を満たさない事業年度がやむなく生じる場合も考慮することとする。

**【運用上の留意事項】**

この方針は、認証時及び法人運営時において新たな基準を設定するものではなく、これまで宮城県がNPO法に基づく判断の基準としていた内容を明確にするものである。

また、この方針はNPO法の法定要件である「主たる目的性」及び「非営利性」を収支予算書及び収支計算書において明確にする上での一例であり、収支予算書や収支計算書が本例のとおりになっていない場合でも、他の書類等で法定要件の充足が認められる場合には、それらの書類等も勘案し、総合的に判断するものである。たのため、「その活動全般を見るといった総合的な視点で行う」、「やむなく生じる場合も考慮する」と言及しているものであり、各基準の判断に適用させようとするものである。

なお、「認証基準」と「報告徴収等の対象となり得る監督基準」とで基準が異なっているが、これは、NPO法人の場合、計画と実績の乖離が想定されるため、それを考慮して設定しているものである。しかし、各NPO法人においては、この基準をもって十分とするのではなく、「主たる目的性」及び「非営利性」を充足するよう努めるとともに、さらに、その成果を積極的に市民に提供することにより、各NPO法人の信頼性はもとより、NPO法人全体の信頼性の確保に努められるよう期待するものである。

**1 定款記載事項**

認 証 基 準
法人の目的、特定非営利活動の種類、特定非営利活動に係る事業その他当該法人が行う事業の内容が、定款上それぞれ具体的かつ明確に記載されていること。

**【説明】**

定款は法人の根本規則を定めたものであり、対内的にも、対外的にも、設立認証審査においても最も重要な文書である。NPO法では、法第11条第1項に「目的」（同項第1号）「その行う特定非営利活動の種類及び当該特定非営利活動に係る事業の種類」（同項第3号）、「その他の事業を行う場合には、その種類その他当該その他の事業に関する事項」（同項第11号）等を記載しなければならないとされている。

特に法人の目的、行う事業等については、特定非営利活動を行うことを主たる目的とした法人であること等を判断する上で、重要な事項であり、定款に具体的かつ明確に規定されていることが必要である。

**【運用上の留意事項】**

本基準の運用にあたっては、「〇〇字以上記載されていること」という形式的な判断はせず、特定非営利活動を行うことを主たる目的とする団体等であることが読み取れる程度の記載かどうかとの観点から判断するものである。

但し、定款に記載された目的や事業が抽象的で一切具体性がない場合又は定款に記載された目的や事業が収支予算書や事業計画書との間に齟齬を生じ、何を行う法人なのか判断できない場合等には訂正を求めるものである。

## 2 特定非営利活動に係る事業

認 証 基 準	報告徴収等の対象となり得る監督基準
特定非営利活動に係る事業の支出規模は、設立当初の事業年度及び翌事業年度の収支予算書においてともに総支出額の2分の1以上であること。	特定非営利活動に係る事業の支出規模が、2事業年度の収支計算書において連続して総支出額の3分の1以下である場合。

### 【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（法第2条第2項柱書）とした法人であり、全体の事業活動に占める特定非営利活動に係る事業の割合は過半であることが求められている。

その一方で、NPO法人は「特定非営利活動に係る事業以外の事業（以下「その他の事業」という。）」を行うことが認められている。しかし、それは、あくまでも特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」（法第5条第1項）行うことが認められたものである。したがって、その他の事業の規模が過大となり、特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならず、少なくともその他の事業の支出規模（事業費及び管理費）は、総支出額（事業費及び管理費の総計）の2分の1以下であることが必要である。

## 3 その他の事業

### (1) 経営

認 証 基 準	報告徴収等の対象となり得る監督基準
その他の事業の収支予算書において、設立当初の事業年度及び翌事業年度ともに赤字計上されていないこと。	その他の事業の収支計算書において、2事業年度連続して赤字計上されている場合。

### 【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（法第2条第2項柱書）とした法人であり、その他の事業は、あくまでも特定非営利活動に係る事業に「支障がない限り」（法第5条第1項）行うことが認められたものである。したがって、「その他の事業」の実施にあたっては、特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならない。事業計画上、赤字計上されているその他の事業については、少なくとも「支障がない限り」行われることが意図されているとはいえない。

(2) 収益

認 証 基 準	報告徴収等の対象となり得る監督基準
その他の事業の収益は、設立当初の事業年度及び翌事業年度の収支予算書においてともに特定非営利活動に係る事業会計に全額繰り入れられていること。	その他の事業の収益が、2事業年度の収支計算書において連続して特定非営利活動に係る事業会計に全額繰り入れていない場合。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（法第2条第2項柱書）とした法人であり、その他の事業の「収益」については、「特定非営利活動に係る事業のために使用しなければならない」（法第5条第1項）とされている。したがって、その収益は、当然に特定非営利活動に係る事業の実施のために使用する必要があることから、特定非営利活動に係る事業に全額繰り入れることが必要である。

【運用上の留意事項】

本基準の運用にあたっては、本基準が「その他の事業の収益は、特定非営利活動に係る事業のために使用する」ことを明確にする観点から設定しているものであることから、実際の運用において、当該年度の「税引き後利益」を翌年度に繰り入れることも認められるものである。

4 管理運営

認 証 基 準	報告徴収等の対象となり得る監督基準
管理費の総支出額に占める割合が、設立当初の事業年度及び翌事業年度の収支予算書においてともに2分の1以下であること。	管理費の総支出額に占める割合が、2事業年度の収支計算書において連続して3分の2以上である場合。

【説明】

NPO法人は、特定非営利活動を行うことを「主たる目的」（法第2条第2項柱書）とした法人であり、全体の事業活動に占める特定非営利活動に係る事業の割合は過半であることが求められている。また、「営利を目的としない」（法第2条第2項第1号）法人であり、構成員の経済的利益を追求し、終局的に収益が構成員個人に分配することを目的としないことも求められている。

管理費はNPO法人の運営に必要な基礎的な経費であり、一定程度の管理費は当然必要であるが、管理費の規模が過大となり、「主たる目的」の特定非営利活動に係る事業の実施に必要な財産、資金、要員、施設等を圧迫してはならない。したがって、少なくとも管理費の

支出規模（管理費の合計）は、総支出額（事業費及び管理費の総計）の2分の1以下であることが必要である。

※管理費

「管理費」とは、法人の各種の業務を管理するため、毎事業年度経常的に要する支出であり、法人の運営に係る基礎的な維持管理のための費用をいう。事業の実施のために直接要する費用は「事業費」に計上されることとなる。管理費の例としては、総会・理事会の開催運営費、管理部門に係る役員報酬・人件費、交通費等が挙げられる。なお、ここでいう「管理費」とは、特定非営利活動に係る事業の管理費及びその他の事業の管理費の合計を指す。

※事業費

「事業費」とは、法人の事業の実施のために直接要する支出で、管理費以外のものをいい、会計処理上は、事業の種類ごとに区分して記載する。事業費の例としては、「〇〇事業費」（注・・・当該事業の実施のために直接要する人件費・交通費等の費用が含まれる。）等が挙げられる。

【運用上の留意事項】

本基準の運用にあたっては、管理費と事業費に明確に区分できない経費までも厳密に区分、計上させるものではなく、区分できるものは区分し、区分できないものは各NPO法人が一定のルールで按分し、計上しても差し支えないものとする。

5 その他の認証事務の運用について

定款変更に関する認証の申請においては、申請に係る変更箇所のみを確認し、それ以外の箇所の確認は行わないものとする。なお、この場合、仮に申請に係る変更箇所以外の箇所に変更がなされていたとしても、これに認証の効力が及ぶものではないので、申請に遺漏のないよう注意が必要である。

6 施行時期

この運用方針は、平成19年4月以降の認証申請書及び事業報告書等（当該事業報告書等の期間の始期が平成19年4月以降のもの）から適用するものとする。

## 「市民への説明要請」の実施

### 1 基本的な考え方

NPO法は、NPO法人について、「自らに関する情報をできるだけ公開することによって市民による信頼を得て、市民によって育てられるべきであるとの考えに立ち、広範な情報公開制度を設けることによって広く市民によるチェックの下におくこと」としている。ここでは、市民による緩やかな監督、あるいはそれに基づくNPO法人の自浄作用による改善、発展が期待されている。

このようなNPO法の理念に照らすと、NPO法人に関する情報は、できる限り広く市民相互に提供され、かつ、共有されることが望ましい。これにより、市民にとって、当該NPO法人について有益な活動が行われていると認め、これに積極的に参加するという機会や、何らかの疑問を抱き、これに説明や改善を求めるといった機会が提供されることとなる。また、NPO法人にとっても広く市民からの支援を得たり、自身への疑問を払拭したりする契機が与えられる。このような市民社会の実現に向けて、行政としても、こうした市民による選択・監視機能が一層発揮されるための環境を整備していくことが重要である。

ところで、近時、市民から所轄庁に対して、認証申請者やNPO法人に関し、その活動を懸念する様々な情報が提供されることがある。また、NPO法人からの事業報告書等の未提出や設立認証後の登記未了などの不備等も散見される。このような場合、上述した環境整備の重要性に鑑みれば、所轄庁としても、提供を受けた情報や不提出等の事実に基づいて、市民間あるいは市民と当該NPO法人との間において自由・活発な議論がなされる土壌を創ることが適当である。

そこで、上述のように市民から情報提供がなされた場合や事業報告書等の未提出等の場合、所轄庁として、当該NPO法人に対し、下記(2)のとおりNPO法人自らが広く市民に対して自主的に説明を行うよう要請する(以下「市民への説明要請」という。)こととする。そのうえで、所轄庁における手続の透明性を確保する観点をも加味し、「市民への説明要請」及びこれに対する当該NPO法人による説明の内容につき、基本的にすべて公開する。

### 2 具体的な内容

#### (1) 「市民への説明要請」を実施する場合

##### イ 認証及び監督の各段階における「市民への説明要請」の実施

「市民への説明要請」は、あくまでも市民による選択・監視機能が発揮されるための環境整備として自主的な説明を行うよう要請するものであり、NPO法上規定されている所轄庁による監督とは異なり、これに応じなかったということだけで不利益に取り扱われるものではない。但し、行政の関与という側面もあるため、これを抑制的に運用することが妥当と考えられる。

このため、認証段階では、市民からの情報提供等により、何らかの法令違反に該当することが推認されるなど、申請書類のみをもってしては法定の認証基準に適合することが積極的に示されているとは認められない場合に実施することとする。

また、監督段階では、報告徴収・立入検査（法第41条第1項）、改善命令（法第42条）の対象となり得る要件が認められた場合に限り実施することとする。

なお、定款変更の認証に関し、法第25条第5項は、法第12条に定める設立の認証基準を準用していることから、これは定款変更の認証基準にもなっているものと解される。したがって、市民からの情報提供等により当該認証基準への適合性が積極的に示されているとは認められない場合、設立の認証におけると同様に「市民への説明要請」を実施することとする。

ロ 事業報告書等が提出されていない場合等における「市民への説明要請」の実施

事業報告書等の全部又は一部が提出されていなかったり、不完全な書類しか提出されていなかった場合、「市民への説明要請」を実施する。また、設立の認証後、登記をしたことを証する登記簿謄本を添付した届出書が提出されていない場合、「市民への説明要請」を実施する。

(2) 「市民への説明要請」の内容

NPO法人に対しては、概ね以下の事項につき市民に対する説明を自主的に実施するとともに、実施された説明内容（対外的に公表されたもの）を記載した文書を所轄庁に対し速やかに送付するよう文書をもって要請することとする。その際、情報提供者に関する個人情報について、所轄庁として、取扱いに十分配慮すべきことはいうまでもない。

イ 提供された情報内容等に関する事実関係

ロ 認証段階においては、認証基準への適合性を積極的に示す事項、監督段階においては、報告徴収・立入検査、改善命令の対象とならないことを示す事項

なお、事業報告書等が提出されていない場合及び設立の認証後登記をしたことを証する登記簿謄本を添付した届出書が提出されていない場合には、提出されていない理由及び今後の提出の予定等に関し説明を要請することとする。

(3) 「市民への説明」の方法

市民への説明は自主的に実施されるべきものであり、実施方法については、当該NPO法人の検討に委ねられるものである。参考例としては以下のものがあり、説明内容を記載した文書を所轄庁に対して送付し、所轄庁のホームページに掲載することによって代替することもできるよう配慮する。

(例)

- 申請者の住居所や当該NPO法人の事務所における誰でも閲覧可能な状態での説明文書の掲示、備置き及びニュースレター等への掲載
- 当該NPO法人が運営するホームページ上における説明文書の掲載
- 適切な人数を収容できる会場における説明会の実施（その際、実施の案内を予め周知しておくのが望ましいと考えられる。）

(4) 監督における「市民への説明要請」の活用

監督を行う際にも、上述した市民間あるいは市民と当該NPO法人との間において自由・活発な議論がなされる土壌を創ることの重要性に鑑み、「市民への説明要請」を活用することとする。

具体的には、NPO法人が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認められる相当な理由があるとき、所轄庁は、当該疑いについて報告徴収等を行うことができる（法第41条第1項）。その報告の内容に関し、当該NPO法人に対し「市民への説明要請」を行うこととする。また、NPO法人が法第12条第1項第2号、第3号又は第4号に規定する要件を欠くに至ったと認めるとき、その他法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、又はその運営が著しく適正を欠くと認めるとき、所轄庁は、改善命令を行うことができる（法第42条）。それを行う際には、所轄庁は、当該NPO法人に対し是正措置を採ることを命じるとともに、その是正措置の内容に関し、「市民への説明要請」を行うこととする。

### 3 施行時期

この運用方針は、平成19年4月から適用するものとする。

## 「市民への説明要請」を実施する判断基準

「宮城県における特定非営利活動促進法の運用方針（平成19年3月31日制定）」に基づく「市民への説明要請」は、認証段階では、当該NPO法人が法定の認証基準に適合することが積極的に示されているとは認められない場合、監督段階では、報告徴収等の対象となり得る要件が認められた場合に実施することとされている。

同方針により、市民からの情報提供に基づき「市民への説明要請」を実施する判断基準は下記のとおりとする。

### 1 市民からの情報提供に基づき「市民への説明要請」を実施する判断基準

イ 基本的には個々の実例に応じ、個別に判断することとなるが、

- 情報提供の件数
- 情報提供の内容の合理性
- 客観的証拠の有無
- 情報提供者の属性（当該団体との利害関係の有無、同一グループによる情報か否か等）等を総合的に考慮して判断することとする。

ロ 情報提供の件数については、過去の事例を踏まえ、単なる問い合わせの件数を除き、

- 複数者から
- 概ね5件程度
- 法令等に違反することをうかがわせる具体的な情報等の集積があれば「市民への説明要請」を実施することとする。

2 特に悪質で緊急の対応を要することがうかがえる内容の場合には、件数にかかわらず、速やかに対応する。

3 なお、「市民への説明要請」を実施した後、報告徴収や改善命令等のNPO法上の監督を実施した場合において、当該法人が報告や改善措置等を行わない場合は、その点についても公表する。